

# La dimensión exterior de la transición española

*Charles T. Powell*

---

Research Fellow, St. Anthony's College, Oxford.

Recuerdo una reunión celebrada hace algunos años en la Sección de Asuntos Europeos del Departamento de Estado, en la que uno de los diplomáticos de mayor antigüedad se dirigió al jefe de planificación de la sección y le preguntó:

*'Qué va a hacer? Tenemos a Adenauer con más de ochenta años, a De Gaulle que es octogenario, a Tito que tiene ochenta y tantos, a Franco que ya ha cumplido los ochenta, y a Salazar. Qué va a hacer con todos estos viejos? Cuáles son sus planes?'*

El jefe de planificación de la Sección, tras cavilar unos minutos, contestó:

*'Bueno, estamos en contacto con las funerarias locales.'*

(Wells Stabler, embajador de Estados Unidos en España, 1974- 78).<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta el número de trabajos existentes sobre el fenómeno de la transición política española, resulta sorprendente la escasa atención prestada hasta la fecha a la dimensión exterior de dicho proceso. En parte, ello se debe a la unanimidad con la que se ha aceptado la opinión de Schmitter, entre otros, en el sentido de que "las transiciones desde el autoritarismo y las perspectivas inmediatas

---

<sup>1</sup> Stabler, W.(1987) "The view from the US Embassy", en *Authoritarian regimes in transition* (Washington), p. 192..

de la democracia política deben explicarse en función de fuerzas y cálculos nacionales", ya que "los actores externos tienden a desempeñar un papel indirecto y generalmente marginal, con la excepción obvia de aquellos casos en los que está presente una potencia extranjera".<sup>2</sup> A pesar de ello, muchos estudiosos del proceso español suelen incluir la existencia de un contexto internacional favorable entre los factores que permiten explicar el éxito del mismo. En si mismo, ello justificaría un esfuerzo por definir el contexto internacional en el cual se desarrolló la transición política española.

En nuestra opinión, el análisis del trasfondo general no agota el estudio de la dimensión exterior de la transición. Como ha señalado Whitehead, la relación entre las "fuerzas nacionales" y los "actores externos" es algo más compleja de lo que sugiere la afirmación de Schmitter. Nadie duda que en el caso español los protagonistas principales del cambio fuesen los actores nacionales, pero sus cálculos y estrategias a menudo fueron moldeados por la presión de reglas y estructuras diseñadas mas allá de sus fronteras.<sup>3</sup> Por ello, parece aconsejable empezar por identificar a los principales actores externos (gobiernos extranjeros, organizaciones gubernamentales internacionales, organizaciones no gubernamentales transnacionales, partidos y fundaciones políticas), analizando posteriormente los motivos y métodos que caracterizaron su intervención en el proceso español. Al mismo tiempo, examinaremos la relación entablada entre dichos actores y los principales actores nacionales (la corona, el gobierno y los partidos políticos) con el fin de evaluar su impacto. En éste trabajo nos centraremos en la etapa que podríamos denominar de pre- transición (1969-75) así como en la fase decisiva de la transición propiamente dicha (1975- 77), dejando para otra ocasión el análisis de la consolidación democrática.

---

<sup>2</sup> Schmitter, P.C. (1986) "An Introduction to Southern European Transitions from Authoritarian Rule: Italy, Greece, Portugal, Spain", en *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore, 1986).

<sup>3</sup> Whitehead, L.(1991) "Democracy by convergence and Southern Europe: a comparative politics perspective", en *Encouraging Democracy* (Leicester), p.45. Ver asimismo Whitehead, L. "International Aspects of Democratization", en *Transitions from Authoritarian Rule*, op. cit.

## **El contexto internacional de la transición española**

Al igual que había sucedido durante la transición de la Dictadura de Primo de Rivera a la II República, en los años setenta la transición del franquismo a la democracia se produjo en el contexto de una gravísima crisis económica internacional. Como es sabido, tras beneficiarse de casi década y media de crecimiento económico europeo sostenido, la economía española, enormemente dependiente de fuentes energéticas importadas, sufrió de lleno el impacto de la crisis del petróleo de 1973- 74. Los gobiernos de 1974- 77 se abstuvieron de implementar medidas correctoras de envergadura hasta la firma de los Pactos de la Moncloa (1977), por temor a añadir nuevos agravios socioeconómicos a los ya existentes. En contraste con los años treinta, la existencia de un sistema económico internacional altamente integrado permitió amortiguar en cierta medida el impacto de la crisis, que de otra manera hubiese tenido consecuencias mucho más desfavorables para el proceso español.<sup>4</sup>

El contexto diplomático y político internacional fue notablemente más favorable en los años setenta que en los treinta. A pesar de que la Guerra Fría entre los dos grandes bloques seguía dominando las relaciones internacionales, el inicio de la transición española se desarrolló en el contexto de un deshielo incipiente. La cumbre celebrada entre Ford y Brezhnev en Vladivostok en noviembre de 1974 supuso un nuevo hito en las relaciones entre las grandes potencias, e hizo posible un ambiente más distendido, que tuvo como fruto la firma de la Declaración sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa en julio de 1975.

La pertenencia de España al bloque occidental, merced a sus relaciones con los EEUU, constituía un hecho universalmente reconocido en vísperas de la muerte de Franco. España era una pieza de cierta importancia en el tablero geo- estratégico occidental, ya que podía actuar de plataforma de suministro y de repliegue en el caso de producirse una agresión soviética en Europa central. Al mismo tiempo,

---

<sup>4</sup> Tovas, A. (1984) "The International context of democratic transition", en *West European Politics*, Vol. 7, n. 2.

desde sus costas se podía controlar el acceso al Mediterráneo occidental, teatro de operaciones decisivo en cualquier conflicto a gran escala. España ocupaba una situación periférica en relación con el centro de gravedad europeo, pero su futuro concernía muy directamente tanto a la OTAN como a la CE, con cuyos países miembros compartía fronteras.

En los años inmediatamente anteriores a la muerte de Franco se produjeron una serie de conflictos, algunos relacionados entre sí, que aumentaron el valor geoestratégico de España para Occidente. Ante todo, la crisis económica desencadenada por la subida del precio del petróleo en 1973 convirtió al Mediterráneo oriental en una de las zonas más inestables del globo. En octubre de 1973 estalló la guerra arabe-israelí del Yom Kipur, en el curso de la cual España se negó a que la fuerza aérea estadounidense emplease las bases de uso conjunto en apoyo de Israel, aunque sí permitió la presencia masiva de aviones-cisterna. En abril de 1974 sucumbió el régimen autoritario de Portugal, abriéndose la posibilidad de que elementos prosoviéticos gobernasen un país de la OTAN. Poco después, el Mediterráneo oriental sería el escenario del conflicto armado entre Grecia y Turquía con motivo de la disputa chipriota, que traería consigo la caída de la junta militar griega. La opinión pública griega veía en los EEUU a un cómplice del régimen anterior, debido a lo cual el nuevo gobierno optó por retirarse de la estructura militar de la OTAN. Al mismo tiempo, y con el fin de satisfacer al poderoso *lobby* griego-americano, la administración Ford impuso un embargo de armamentos a Turquía, la cual reaccionó amenazando con acudir a los soviéticos. Por último, los primeros años setenta conocieron un notable incremento en el peso electoral de los comunistas italianos y franceses, hasta el punto que muchos creyeron inminente su llegada al poder.

### **Las superpotencias**

Dada la pertenencia de España al bloque occidental y a su relación especial con los EEUU, derivada del acuerdo de 1953, las actitudes

norteamericanas tuvieron especial trascendencia.<sup>5</sup> Para los EEUU, el objetivo prioritario en relación con España consistía en evitar que la muerte de Franco se tradujera en una alteración sustancial del equilibrio de fuerzas a favor de la URSS. Ello requería garantizar la permanencia de sus bases militares en territorio español, y a ser posible obtener el ingreso de España en la OTAN, a lo cual se oponían diversos gobiernos europeos debido a la naturaleza no democrática del régimen franquista. Obsérvese que mientras que en otros países se relacionaba a la OTAN con la defensa de la democracia occidental, en España se la consideraba principalmente un instrumento de los intereses norteamericanos. Ello se debía en parte a que, a pesar de sus objetivos fundacionales, la OTAN no siempre había predicado con el ejemplo, como demuestra la presencia de Portugal entre sus miembros, o la permanencia de Grecia tras el golpe de los coroneles.

En opinión de Henry Kissinger, secretario de Estado en el periodo 1973- 76,

*"la contribución norteamericana a la evolución española durante los años setenta constituyó uno de los principales logros de nuestra política exterior".*<sup>6</sup>

En realidad, los EEUU estuvieron dispuestos a apoyar discretamente dicha evolución siempre y cuando ésta no pusiese en peligro la contribución española al sistema defensivo occidental. Cuando tuvieron que optar entre defender sus intereses geo-estratégicos y facilitar el cambio político, no dudaron en inclinarse por lo primero, como demuestra el apoyo prestado a Marruecos en la crisis del Sáhara, que podía haber desencadenado un conflicto armado de consecuencias imprevisibles para España.

Dadas las excelentes relaciones norteamericanas con Franco, cabe preguntarse si los EEUU tenían motivos fundados para desear un cambio de régimen. Por un lado, una España democrática podría in-

---

<sup>5</sup> Tovas, A. "US policy towards democratic transition in Southern Europe", en Encouraging Democracy, op. cit.

<sup>6</sup> Kissinger, H. (1982) The White House Years (New York) , p. 870

tegrarse finalmente en la OTAN, reforzando así el flanco sur que tanto preocupaba a Kissinger. Sin embargo, también cabía esperar que un futuro gobierno democrático español se mostrase más exigente a la hora de renovar el acuerdo sobre las bases.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, y a pesar de que ello podía perjudicar sus intereses comerciales, los EEUU eran partidarios de que España ingresase en la CE, y ello requería necesariamente un cambio político profundo. Puede afirmarse, por tanto, que eran partidarios de un cambio de régimen en la medida en que ello conllevaría la plena y definitiva incorporación de España al bloque occidental.

Según Kissinger, en España los EEUU habían tenido que elegir entre "condenar al ostracismo al régimen existente o trabajar con él a la vez que extendíamos nuestros contactos y por lo tanto nuestra influencia de cara al posfranquismo",<sup>8</sup> optándose por éste último. De hecho, el presidente Richard Nixon mostró un interés creciente por España a lo largo de su mandato (1968-74), sobre todo a raíz de su visita a Madrid en octubre de 1970, a pesar de que entonces "la transición postfranquista era un tema excesivamente delicado incluso para la alusión más oblicua". Poco después visitó Washington Lord Mountbatten, tío-abuelo de D. Juan Carlos, quien procuró convencer al presidente y a su secretario de Estado de la necesidad de apoyar al príncipe. Sus palabras surtieron efecto, y en enero de 1971 D. Juan Carlos realizó un importante viaje oficial a los EEUU. En febrero, Nixon envió a España en misión secreta al general Vernon Walters para explorar la posibilidad de que Franco coronase al príncipe en vida. Walters regresó con el firme convencimiento de que esto jamás

---

<sup>7</sup> Cuando se debatió la renovación del acuerdo con los EEUU en enero de 1976, Arias recordaría a sus ministros que Franco no sólo había aprobado el acuerdo-marco de 1975, sino que había dicho a los negociadores: "Y en último término, si no consiguen ustedes lo que quieren, firmen lo que les pongan delante. El acuerdo lo necesitamos". De Areilza, J. M. (1977) *Diario de un Ministro de la Monarquía* (Barcelona), p. 45.

<sup>8</sup> Kissinger, H. op. cit., p. 870, pp. 930-2. Ziegler, P. (ed) (1980), *From Shore to Shore. The Final Years. The Diaries of Earl Mountbatten of Burma, 1953-1979* (London), p. 204. A. Walters, V. (1978) *Silent Missions* (New York), p. 551.

sucedería, y con la sospecha no menos firme de que el régimen no sobreviviría a su fundador.

Kissinger atribuye el éxito de la política norteamericana hacia España al hecho de haber sabido cultivar a los "elementos moderados del gobierno y de la sociedad española". En realidad, los contactos entre Washington y la oposición antifranquista, incluida la moderada, fueron muy escasos hasta poco antes de la muerte de Franco, debido en parte a la actitud del propio régimen. En mayo de 1970, por ejemplo, el gobierno español se negó a que el secretario de Estado, William Rogers, que se encontraba en Madrid para renegociar el acuerdo sobre las bases, recibiese a una delegación de la oposición semitolera- da, pero no pudo evitar que le entregasen un documento ampliamente difundido por la prensa extranjera contrario a la renovación del acuerdo mientras no hubiese democracia en España. Pocos meses después, los esfuerzos de la oposición por hacer llegar un documento de protesta al presidente Nixon correrían idéntica suerte. A principios de 1975, el embajador Wells Stabler, un liberal nombrado por Gerald Ford, obtuvo el beneplácito de Kissinger para que el presidente se reuniese con la oposición moderada durante su visita de abril, pero el gobierno de Carlos Arias Navarro se opuso tajantemente. Stabler reconocería años después que el gobierno hubiese cedido ante una toma de postura más firme, lo cual "habría supuesto un gesto - aunque pequeño - en el sentido de que sí teníamos una opinión sobre las relaciones con la oposición". Por si fuera poco, la visita de Ford coincidió con la declaración del estado de excepción en dos provincias vascas, y fue duramente condenada por la oposición comunista y socialista. Sin embargo, y a pesar de la actitud gubernamental, a lo largo de 1975 el embajador lograría establecer contacto con los principales dirigentes de la oposición no comunista, incluido Felipe González.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La carta a Walters estaba firmada por más de cien personalidades, encabezadas por Areilza, Ridruejo, Ruíz Giménez, Satrústegui, y Tierno Galván. Según éste último, el incidente "frenó el proceso de 'protección' americana", y sirvió para hacerles ver que "debían poner más cuidado y que lo que pudieramos llamar técnica ITT no era la más valiosa en el caso español". Tierno Galván, E. (1982) Cabos

Los EEUU no permitieron en ningún momento que la crisis del franquismo se interpusiese en la renovación de los acuerdos sobre las bases militares en territorio español. En agosto de 1970 se firmó un nuevo Acuerdo de Amistad y Cooperación, cuya renovación resultó compleja dados los deseos españoles de elevarlo a la categoría de tratado, lo cual hubiese requerido su aprobación por el Senado norteamericano. Durante su visita a Madrid en diciembre de 1973, Kissinger logró hacer desistir al gobierno, y en junio de 1974 el príncipe D. Juan Carlos, jefe del Estado en funciones, firmaría una declaración de principios como paso previo a la renovación del acuerdo.

La actitud de los EEUU en relación con las bases llegó a alarmar a algunos de sus aliados europeos. En vísperas de la visita de Ford a España en abril de 1975, el canciller Helmut Schmidt le recordaría que "es evidente que la era de Franco esta tocando a su fin; todavía no está claro quien tomará el timón, pero deberíamos estar animando a quienes esperan poder gobernar después de Franco. Eso significa que no debemos relacionarnos solamente con los que están en el poder en la actualidad". Ford, por su parte, le hizo ver que los EEUU se encontraban en plena renegociación del acuerdo, añadiendo que la pérdida de las bases militares supondrían un duro golpe para Occidente. A esto, Schmidt replicó que "para que puedan estar ustedes seguros de sus bases y sus vínculos estratégicos con España pasado mañana, también deberían hablar sobre ello con quienes estarán en el poder en el futuro".<sup>10</sup>

Ford desoyó estos consejos, y en octubre de 1975, poco después de la ejecución de cinco militantes antifranquistas acusados de delitos de sangre, los EEUU se apresuraron a firmar un acuerdo-marco con el gobierno de Arias Navarro. El primer ministro irlandés Garrett Fitzgerald advertiría a Kissinger poco después que la firma del acuerdo podía tener resultados contraproducentes tras la muerte de

---

Sueltos, Barcelona, pp. 414-19. De Areilza, J. M. (1985) *Crónica de Libertad* (Barcelona), pp. 150-5. Stabler, W. op. cit., p. 98. González no visitaría los EEUU hasta después de las primeras elecciones democráticas, a finales de 1977.

<sup>10</sup> Schmidt, H. (1990) *Men and Powers. A political retrospective* (London), pp. 167-68.



Franco, provocando una reacción antinorteamericana similar a la ocurrida en Grecia tras la caída de los coroneles. Fitzgerald creía tener la autoridad moral para criticar la postura estadounidense por ser uno de los pocos gobernantes europeos que no había llamado a consultas a su embajador tras las ejecuciones por considerarlo un gesto inútil. Para Kissinger, la retirada de embajadores era un ejemplo más de la "hipocresía" de sus aliados, atribuible al hecho de que "los europeos viven en el pasado en lo que a España se refiere". Fiel a esta filosofía, en noviembre de 1975 el vicepresidente de los EEUU, Nelson Rockefeller, estaría presente tanto en el funeral de Franco como en la proclamación del Rey.<sup>11</sup>

Cumplidas las previsiones sucesorias, la administración Ford se mostró cauta. Tras su primera entrevista con Stabler como ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza anotaría en su diario que los EEUU "desean la democratización del sistema, pero fieles a su pragmatismo, sin demasiado afán, exigencias ni prisas. Desean sobre todo que no vayamos por el camino de Portugal". Pocas semanas después, el propio Kissinger confirmaría esta primera impresión, al recomendarle: "No hagan caso a las exigencias de los europeos más que en aquello que realmente les convenga a ustedes. Bastará probablemente para que entren en la Comunidad y luego en la Alianza Atlántica". Y en junio de 1976, Areilza comprobaría que la preocupación del secretario era "el cómo y el cuándo de la reforma española. Y el hasta dónde. Que la democracia y las libertades habían de venir, lo consideraba lógico y además inevitable". Sin embargo, "se le veía un alto grado de reserva en orden a lo que ese proceso podía traer como elemento discordante o factor de complicación en el ajedrez político europeo y mediterráneo".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Fitzgerald, G. (1991) *All in a Life* (London), p. 180. Tras las ejecuciones de septiembre, la Casa Blanca hizo público un comunicado según el cual "el Presidente lamenta la espiral de violencia que ha conducido a este trágico resultado". El Secretario para la Defensa, James Schlesinger, reconocería públicamente que el gobierno Arias había amenazado con suspender las negociaciones sobre las bases si los EEUU se unían a las peticiones de clemencia. *Time*, 13 octubre 1975.

<sup>12</sup> Areilza, Diario, pp. 14-15, 66, 195

Ante todo, la administración Ford deseaba reafirmar cuanto antes su privilegiada relación con España. Areilza, por su parte, pretendía elevar el rango del acuerdo existente a la categoría de tratado, lo cual supondría el reconocimiento de que la muerte de Franco abría una nueva etapa, y que los EEUU apoyaban la incipiente democratización promovida por la Monarquía. Al mismo tiempo, el ministro deseaba situar las relaciones bilaterales con los EEUU en el contexto de una más amplia contribución española a la defensa de Occidente. Tras una breve pero intensa negociación, el 24 de enero de 1976 Kissinger y Areilza firmarían un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, que sería aprobado por el Comité de Política Exterior del Senado poco después. La firma del tratado hizo posible la visita del Rey a los EEUU en junio, su primera salida al exterior como jefe del Estado, en el curso de la cual se comprometió a promocionar una democratización <<ordenada>> de la vida política, lo cual le valió el aplauso entusiasta de sus anfitriones.

Se ha especulado mucho sobre la injerencia de los EEUU en la política interior española durante la transición, y en especial su postura ante la legalización del Partido Comunista. Es evidente que Kissinger veía en los comunistas de la Europa occidental una grave amenaza para los intereses norteamericanos. De hecho, el Secretario fue sin duda el dirigente occidental que menos confió en la viabilidad de una democracia parlamentaria en Portugal debido a la presencia comunista. Por otro lado, en sus escasas declaraciones públicas sobre el fenómeno eurocomunista, Kissinger se mostró profundamente escéptico sobre la voluntad democrática de los partidos italiano y francés. En vista de ello, no debe sorprendernos que, en junio de 1976, le comentase a Areilza con su franqueza habitual que "no vamos a decir nada si ustedes se empeñan en legalizar el PCE. Pero tampoco les vamos a poner mala cara si lo dejan ustedes sin legalizar unos años más".<sup>13</sup>

A raíz de la visita real, el *Washington Post* se aventuró a asegurar que Kissinger había exigido la no legalización del PCE a cambio de

---

<sup>13</sup> Areilza, Diario, p. 196.

su apoyo a la Monarquía, lo cual fue rotundamente desmentido por la Secretaría de Estado, según la cual correspondía al gobierno español determinar esta cuestión, si bien "a nuestro juicio sería absurdo tomar la legalización de un partido dedicado a principios autoritarios como indicio de progreso en un proceso democratizador".<sup>14</sup> El texto oficial no logró disipar los temores de quienes daban por segura la existencia de un veto norteamericano, entre ellos el propio Santiago Carrillo, quien afirmaría poco después que el PCE no se opondría al ingreso de España en la OTAN si así lo decidía un gobierno democráticamente elegido.

También se ha especulado sobre la importancia que para España tuvo la derrota de Ford en las elecciones presidenciales de noviembre de 1976 (que trajo consigo la salida de Kissinger de la Secretaría de Estado) y la llegada de Jimmy Carter a la Casa Blanca. La nueva Administración demócrata adoptó una postura más abierta y pragmática ante la supuesta amenaza comunista en la Europa occidental, lo cual posiblemente facilitase la aceptación de la legalización del PCE. De hecho, un informe oficial sobre el eurocomunismo elaborado para Carter en febrero de 1977 reconocería que Kissinger había exagerado sistemáticamente la importancia de dicha amenaza.<sup>15</sup>

Sin embargo, la llegada de Carter a la presidencia no eliminó por completo las suspicacias norteamericanas. En enero de 1977, el vicepresidente del gobierno, Alfonso Osorio, pudo comprobar en Washington que el nuevo secretario de Estado, Cyrus Vance, era partidario de legalizar al PCE, pero no hasta después de las primeras elecciones. "Los icebergs - le comentaría- es mejor verlos. Si están sumergidos son más peligrosos". En opinión de José Manuel Otero Novas, subsecretario técnico de la Presidencia del gobierno encargado de las relaciones con la oposición, los diplomáticos estadounidenses destacados en Madrid eran partidarios de la legalización del PCE

---

<sup>14</sup> . D. Eaton, S. (1983) *The forces of freedom in Spain 1974-79: A personal account* (Stanford), p. 128.

<sup>15</sup> Hodgson, G. (1979) "The US Response", en *Eurocommunism, Myth or reality?* (London) .

a título personal, pero "la administración Carter distaba de sentirse emocionada con la idea". De hecho, Washington mostraría escaso interés por mejorar sus relaciones con la oposición. En abril de 1977, durante la visita a Madrid del vicepresidente Walter Mondale, Stabler propuso que éste recibiese a los dirigentes de la oposición no comunista, a lo que su gobierno se negó. Poco después de la legalización del PCE, Adolfo Suárez viajó a Washington para entrevistarse con Carter, que le recibió con cierta indiferencia. El enfado de Suárez fue observado por Stabler, en cuya opinión los EEUU habían desaprovechado una excelente ocasión para demostrar públicamente su apoyo al proceso democratizador español.<sup>16</sup>

Por motivos históricos y políticos evidentes, la cantidad y calidad de información disponible sobre la política soviética hacia España durante la transición es mucho menor que en el caso norteamericano.<sup>17</sup> A lo largo de la Guerra Fría, la URSS se había resignado a la pertenencia de España al bloque occidental, así como a la permanencia de Franco en el poder. Los soviéticos eran partidarios de un cambio de régimen en España en la medida en que ello pudiese conllevar una modificación favorable en el equilibrio global de fuerzas. Ante todo, deseaban evitar que la muerte de Franco permitiese una mayor contribución española a la defensa occidental. La URSS no era partidaria de la implantación de una democracia de corte occidental porque podía conllevar el ingreso de España tanto en la OTAN como en la CE, lo cual según la doctrina soviética entonces vigente hubiese supuesto un incremento en la influencia de los EEUU en Europa occidental.

La postura soviética hacia España estuvo condicionada por dos grandes paradojas. En primer lugar, las relaciones entre el régimen de Franco y los regímenes comunistas habían mejorado notablemente durante los primeros años setenta. En 1970, Gregorio López Bravo realizó una visita secreta a Moscú que se tradujo en un importante

---

<sup>16</sup> Otero Novas, J. M. (1987) *Nuestra democracia puede morir* (Barcelona), p. 28. Stabler, op. cit., p. 197.

<sup>17</sup> Reviste especial interés el artículo de Clark, S. (1991) "Soviet Perspectives on Spanish Security Policy", en *Spanish Foreign and Defense Policy* (Oxford).

incremento en las relaciones comerciales, y tres años después la Alemania Oriental estableció relaciones diplomáticas con Madrid, medida que sin duda contó con el beneplácito de la URSS. Al mismo tiempo, las relaciones entre el PCUS y su teórico aliado natural en España, el PCE, se habían deteriorado progresivamente tras la condena de los comunistas españoles a la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968. Durante la revolución portuguesa, el PCE se mostró muy crítico hacia el prosoviético Partido Comunista de Cunhal, y decididamente contrario a una toma de poder no legitimada por las urnas. Las relaciones entre Moscú y los comunistas occidentales se enturbiarían hasta tal punto con motivo de la revolución portuguesa que en el verano de 1975 Brezhnev se vería obligado a aplazar un congreso de partidos comunistas europeos.<sup>18</sup>

Por otro lado, y dado el desarrollo doctrinal y estratégico del PCE, Moscú carecía de motivos fundados para pensar que los comunistas españoles supondrían un obstáculo eficaz a la influencia estadounidense en España. A la altura de 1974, el PCE reconocía públicamente la imposibilidad de dismantelar las bases norteamericanas en España mientras la URSS mantuviese tropas en sus satélites europeos. Como hemos visto, si bien en vida de Franco los comunistas se opusieron a una futura presencia española en la OTAN, a medida que fue avanzando el proceso democratizador, se mostraron cada vez más acomodaticios. Por último, desde el punto de vista soviético, un partido eurocomunista díscolo y exitoso en las urnas podía ser un mal ejemplo para otros partidos rebeldes.

Tras la muerte de Franco, la URSS hizo todo lo posible por establecer plenas relaciones diplomáticas con Madrid. Ante todo, los soviéticos precisaban de una mayor presencia física oficial para poder observar e incluso influir en el proceso de cambio con mayor facilidad. Ello podía facilitar una relación más estrecha con organizaciones españolas afines, así como otorgar cierto margen de maniobra para actividades de inteligencia. Por otro lado, se esperaba que las

---

<sup>18</sup> Ver Legvold, R. (1978) "The Soviet Union and West European Communism", en Eurocommunism and Détente (New York).

relaciones diplomáticas trajesen consigo un incremento en los intercambios comerciales entre ambos países, aspecto al que los soviéticos otorgaban cierta importancia.

Los soviéticos podían haber influido en el proceso de democratización negándose a reconocer a la nueva Monarquía hasta que ésta legalizase al PCE, pero prefirieron establecer relaciones diplomáticas cuanto antes. Por su parte, el PCE no deseaba vincular públicamente su futuro a la voluntad de la URSS, y ya en diciembre de 1976 Carrillo se apresuró a anunciar que su partido no se opondría al establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y los países comunistas. El establecimiento de relaciones se llevó a cabo a lo largo de los tres primeros meses de 1977, poco antes de la legalización del PCE. El propio Suárez vincularía ambos hechos de forma sibilina al afirmar en su mensaje televisado del 3 de mayo que "sería paradójico... que cuando hemos establecido relaciones diplomáticas plenas con los países del Este, mantuviésemos al margen de la ley a aquellos comunistas del interior que aceptan una convivencia legal".

En última instancia, el gobierno de la URSS necesitaba el establecimiento de plenas relaciones más que el gobierno español, ya que lo fundamental para éste último era el reconocimiento de las democracias occidentales. Por sorprendente que parezca, según el testimonio del entonces ministro de Asuntos Exteriores, lo único que realmente obstaculizó la normalización de relaciones fue el llamado 'oro de Moscú', enviado a la URSS por el gobierno de la II República durante la guerra civil.<sup>19</sup>

## Los Gobiernos Europeos

En vísperas de la muerte de Franco, la postura de las principales potencias de la Europa occidental ante una posible democratización española era cualitativamente distinta a la de los EEUU. Mientras que para éstos el problema español era fundamentalmente un problema de seguridad, para los gobiernos europeos era prioritaria la

---

<sup>19</sup> Entrevista con Marcelino Oreja (Oxford, 1992).

dimensión política. Entre otros motivos, ello se debía a que, dada su inferioridad militar, Europa -la "superpotencia civil", en expresión de Johan Galtung- se veía obligada a recurrir a incentivos de tipo económico y político para influir sobre otros estados. En contraste con la postura norteamericana, a lo largo de la transición los gobiernos europeos -y muy especialmente el alemán- apoyarían activamente el proceso de democratización español. Refiriéndose a esta actitud colectiva, Schmidt ha escrito que "pensábamos que en España las circunstancias eran especialmente propicias para un giro hacia la democracia, y apoyamos a todos los partidos democráticos y sindicatos hasta donde pudimos".<sup>20</sup>

No debemos olvidar, sin embargo, que los gobiernos europeos habían convivido con la situación existente en España hasta 1975 sin excesivos sobresaltos. Durante años, y gracias a la presencia norteamericana en las bases españolas, Europa se benefició de la aportación del régimen de Franco a la seguridad occidental sin tener que ofrecerle nada a cambio. Por otro lado, a partir de la década de los sesenta, en los ámbitos gubernamentales europeos se impuso la teoría según la cual la mejor forma de contribuir a una futura democratización de España era propiciar su desarrollo socioeconómico, ya que su aislamiento sólo conduciría a la resistencia numantina de sus dirigentes y al sufrimiento de la población. Evidentemente, resultaba más fácil compatibilizar los intereses económicos de las grandes potencias europeas con la primera de estas soluciones que con la segunda.

A pesar del notable aumento en las relaciones comerciales registrado en los años sesenta, los gobiernos europeos mantuvieron las distancias respecto del régimen franquista. Prueba de ello es que ningún jefe de Estado ni de gobierno de la Europa occidental visitó oficialmente España durante estos años. El nombramiento de D. Juan Carlos como sucesor en 1969 modificó sustancialmente la situación, ya que permitió a los gobiernos europeos invertir en el futuro sin tener que asociarse excesivamente con el régimen todavía existente. En octubre de 1970 el príncipe realizaría un primer viaje oficial a Fran-

---

<sup>20</sup> Schmidt, H. op. cit., p. 168.

cia, y tres años después sería recibido por las autoridades alemanas. Ello contrasta con la actitud de gobiernos como el sueco, que todavía en junio de 1976 se negaría a invitar a los Reyes de España a la boda de su monarca.

A principios de los años setenta, y en contraste con la postura norteamericana, los gobiernos europeos comenzaron a intervenir de forma sistemática en apoyo de los dirigentes de la oposición democrática, amenazando al régimen con el escándalo internacional. Desde el punto de vista del régimen, esta presión supuso un incremento notable en el coste de la represión, lo cual se tradujo en una mayor tolerancia para con la oposición moderada, generalmente bien relacionada con el exterior. Ya en abril de 1970, el ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller alemán, el liberal Walter Scheel, exigió que se le permitiese recibir a los dirigentes de la oposición moderada durante su visita oficial a Madrid. El gobierno español accedió al encuentro para no perder el apoyo alemán en las negociaciones con la Comunidad entonces en curso, lo cual permitió a Bonn hacer explícito su reconocimiento de la existencia de una alternativa democrática al régimen de Franco.

En ocasiones, la presión exterior cosechó éxitos notables. En enero de 1971, González, Mugica y Redondo fueron detenidos y acusados de asociación ilícita, siendo liberados poco después gracias a la rápida intervención de la embajada alemana. En julio de 1975, en el curso de una entrevista celebrada durante la Conferencia de Helsinki, el canciller Schmidt pidió a Arias Navarro que le restituyese el pasaporte a González, petición que fue atendida. Dos meses después, el embajador alemán, al habla con D. Juan Carlos, obtendría la puesta en libertad de Yáñez, que había sido detenido por hacer declaraciones contrarias al régimen durante una visita a Suecia. En cambio, la presión europea no lograría evitar las ejecuciones de septiembre de 1975. Como vimos anteriormente, los principales gobiernos europeos llamaron a consultas a sus embajadores, medida que tendría como respuesta la última manifestación de adhesión a Franco, celebrada en la Plaza de Oriente el 1 de octubre de 1975.



Los gobiernos europeos dejaron constancia de su condena al régimen absteniéndose de enviar representantes de alto nivel al funeral de Franco, lo cual contrastó notablemente con la presencia de altos mandatarios en la ceremonia de proclamación del Rey, celebrada poco después. Algunos meses antes de la muerte de Franco, D. Juan había insistido ante el presidente Giscard'Estaing que

*“usted debe apoyar la Monarquía, porque eso es lo que va a ser España; es la única solución para que no tengamos una nueva guerra civil”.*

Esta conversación sin duda contribuyó a que Giscard (a quien algunos críticos apodaban *Giscard d'Espagne*, debido a su afán por inmiscuirse en los asuntos españoles), accediese a estar presente en la proclamación, a cambio de lo cual se le dispensó un tratamiento especial. También destacó por su importancia la presencia del presidente alemán Scheel, así como la del príncipe Felipe de Edimburgo, permitida por el gobierno laborista gracias a la intervención de la familia real inglesa.<sup>21</sup>

Tras la muerte de Franco, la libertad de maniobra de los gobiernos europeos y sus posibilidades de influir en el proceso español aumentaron notablemente. El gobierno de Bonn se mostró especialmente activo, buscando una salida democrática al franquismo que conllevara la creación de un partido socialista de amplia base capaz de contener a los comunistas y de constituir a medio plazo una auténtica alternativa de gobierno.

Durante el primer gobierno de la Monarquía, la embajada alemana colaboró activamente con el PSOE en su estrategia de 'conquista de parcelas de libertad'. Así, en diciembre de 1975 el embajador alemán se quejaría a Areilza de que el canciller Schmidt recibía presiones de

---

<sup>21</sup> Sáinz Rodríguez, P.(1982) Un reinado en la sombra (Barcelona) , p. 298. En sus memorias, Giscard recordaría "la mañana del 27 de noviembre de 1975, cuando fui a Madrid, el único de los dirigentes europeos, llevando tras de mí al presidente Scheel, para saludar al renacimiento de la democracia española, deseando que Francia actuase algo así como de madrina". Giscard d'Estaing, V. (1988) El poder y la vida (Madrid), p. 283.

su partido, el SPD, cada vez que el gobierno español actuaba contra el PSOE, como acababa de hacer con motivo de una concentración ante la tumba de Pablo Iglesias. En ocasiones, el sentido de la cadena de reacción formada por el SPD, el gobierno alemán, la embajada alemana, el gobierno español y finalmente el PSOE, podía invertirse. En marzo de 1976, por ejemplo, la decisión del PSOE de unirse a la llamada Platajunta, en la que también estaba presente el PCE, alarmó profundamente al gobierno, cuya estrategia tenía como objetivo la división de la oposición. Areilza no dudo en llamar al embajador alemán "para decirle que el PSOE no cumple lo que pactó con la socialdemocracia en Bonn respecto al partido comunista", con la esperanza de que su gobierno actuase cerca de los dirigentes del SPD, para que, a su vez, transmitiesen el mensaje a sus correligionarios españoles. En ésta ocasión, al menos, la gestión no tuvo el efecto deseado por Areilza, ya que según el embajador alemán, el gobierno del SPD podía influir sobre el PSOE, "pero no del todo".<sup>22</sup>

## **Las Instituciones Europeas**

La actitud de las democracias europeas frente al problema español encontró su expresión colectiva en las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa, las dos únicas instituciones gubernamentales internacionales que se negaron a aceptar como miembros a Estados no democráticos. La mayoría de los países miembros de la CE tenían en común un pasado político turbulento, motivo por el cual eran especialmente sensibles a la necesidad de contribuir a la implantación de instituciones democráticas en su propio ámbito. De hecho, para ellos la conquista de la democracia más allá de sus fronteras estaba íntimamente relacionada con su propia consolidación interna.

Como es sabido, la CE se había visto obligada a tomar postura frente al régimen de Franco ya en 1962, a raíz de la solicitud de apertura de negociaciones presentada por el gobierno español. La iniciativa española tuvo una respuesta contundente por parte de la izquierda eu-

---

<sup>22</sup> Areilza, J.M. Diario, p. 122

ropea, que se plasmó en el informe presentado al Parlamento Europeo según el cual "solamente los Estados que garanticen en sus territorios prácticas auténticamente democráticas así como el respeto a los derechos y libertades fundamentales, pueden convertirse en miembros de la Comunidad". En junio de 1962, en el ya famoso Congreso del Movimiento Europeo reunido en Munich, representantes de la oposición democrática exiliada y del interior acordaron exigir a las instituciones europeas la exclusión de España mientras perdurase un régimen no democrático. La virulenta reacción de las autoridades franquistas ante el llamado `contubernio' de Múnich no haría sino reafirmar la legitimidad de la postura adoptada por el Parlamento.

Como es notorio, la influencia del Parlamento Europeo en el seno de la CE era relativa, lo cual explica que a pesar del veto político de los europarlamentarios, el gobierno español y la Comisión iniciasen conversaciones en 1964 que, tras muchas demoras, habrían de conducir finalmente al Acuerdo Preferencial de 1970. El acuerdo supuso un logro importante para el régimen, tanto desde el punto de vista económico como el político, pero apenas tuvo ocasión de disfrutarlo, ya que en 1973 el ingreso en la CE del Reino Unido, uno de los principales importadores de productos españoles, amenazaría con desbaratar el equilibrio recién logrado. Las autoridades españolas todavía estaban adaptándose a esta situación cuando sobrevino la muerte de Franco.

Para España, la Comunidad supuso un complejo sistema de incentivos y garantías a medio y largo plazo tendentes a favorecer la democratización. Por un lado, la existencia de un veto político a la plena incorporación tuvo consecuencias importantes para el propio régimen. A finales de los años sesenta y principios de los setenta, la existencia de dicho veto influyó en el ánimo de elementos de la sociedad española que habían tolerado o incluso apoyado al régimen, y que empezaban a ver en la continuidad del mismo un obstáculo para la realización de sus aspiraciones. La literatura reformista de la época 1969- 75, y sobre todo la producida a partir del asesinato de Carrero

Blanco, proporciona numerosos testimonios en éste sentido.<sup>23</sup> Algo similar se había producido en Grecia tras el golpe militar de 1967, a raíz del cual la Comunidad congeló su Tratado de Asociación con Atenas, lo cual contribuyó a que la legitimidad de la junta siempre fuese cuestionada por importantes sectores económicos.

Por otro lado, la negativa de la Comunidad (y del Consejo de Europa) a aceptar en su seno a regímenes no democráticos, unido a otros factores tales como la creciente prosperidad y estabilidad de la mayoría de los países europeos, contribuyó a reforzar la legitimidad de la democracia parlamentaria tal y como se practicaba en la Europa occidental, a ojos de las élites y de la opinión pública española. Europa -y su expresión colectiva más coherente, la CE- pasó a convertirse en un símbolo de todo aquello que el régimen de Franco negaba a los españoles. Por ello, cuando las élites políticas españolas, tanto reformistas como de la oposición, pensaban en un futuro democrático, lo hacían con la vista puesta en los mecanismos institucionales y los comportamientos públicos que observaban en las democracias europeas de su entorno. Esta tendencia contrasta vivamente con la experiencia de las élites políticas latinoamericanas, que raramente veían en los EEUU un referente mínimamente sugestivo.

Por último, tanto antes de la transición como a lo largo de su desarrollo, la Comunidad supuso una importante garantía para quienes contemplaban la desaparición del régimen autoritario con aprensión. Parecía razonable suponer que un gobierno de transición deseoso de incorporarse a la CE evitaría a toda costa poner en entredicho los derechos y valores propios de la Europa occidental - tales como el derecho a la propiedad- para evitar el rechazo de sus posibles socios

---

<sup>23</sup> El grupo Tácito recibió al gobierno de Carrero Blanco de junio de 1973 con un artículo que afirmaba: "Para nosotros, tarea prioritaria en la proyección exterior de nuestro país es la integración en la CE. Nos preocupan las consecuencias que ocasionaría a España una marginación a medida que la integración de los Nueve alcance mayor cohesión. Es bien sabido que las autoridades de la Comunidad y varios ministros de Asuntos Exteriores se han opuesto por razones políticas al ingreso de España. Qué medidas se van a tomar para vencer estas dificultades? Qué propósito existe de homologar nuestras instituciones con las comunitarias?" YVAA, *Coordenadas de la política exterior*, 30 de junio, 1973.

comunitarios. El mero hecho de que en vísperas de la muerte de Franco incluso el PCE aceptase la presencia de una España democrática en la CE suponía una garantía para los sectores de la sociedad que temían un salto al vacío.

La CE y sus instituciones también estuvieron presentes en el proceso español a un nivel mucho menos abstracto. En vísperas de la muerte de Franco, la gran mayoría de la oposición democrática hacía suyas las actitudes manifestadas en Múnich en 1962. El PSOE, por ejemplo, había reafirmado en Suresnes (1974) su oposición al ingreso de España en la CE "mientras persista el régimen político vigente", por estimar que "una integración tal en vez de forzar el reconocimiento de las libertades formales en nuestro país supondría el fortalecimiento del régimen". La oposición no sólo se creía en posesión de un poder de veto, sino que, como afirmarían los socialistas, decían constituir <<el único nexo de unión válido con los países firmantes de la Carta de Roma".

A la vez que alardeaban de su poder de veto, los grupos de la oposición procuraban tranquilizar a la opinión pública española (y europea) vinculándose públicamente a los valores comunitarios. En éste terreno se mostraría particularmente activa la Junta Democrática, la cual presentó un documento en Bruselas en marzo de 1975 en el que se afirmaba que "las bases democráticas europeas constituyen la única alternativa de futuro para España". Tanto la Plataforma de Convergencia Democrática, promovida por el PSOE e Izquierda Democrática, como la famosa Platajunta, fruto de la unión de aquélla con la junta, realizarían actos de presentación ante las instituciones de la CE.

El Parlamento Europeo, que jamás había debatido la situación interna española desde su creación, ni siquiera con motivo del juicio de Burgos de 1970, demostró un interés creciente por España a partir del asesinato de Carrero Blanco. En marzo de 1974, a raíz de la ejecución de Puig Antich y la amenaza de expulsión contra el obispo de Bilbao, el Parlamento advirtió formalmente al gobierno español que la repetida violación de los Derechos Humanos y la falta de respeto

hacia las minorías constituían un obstáculo para el acceso de España a la CE. En septiembre de 1975, el grupo parlamentario socialista presentaría una moción de protesta contra la Ley Antiterrorista aprobada por el gobierno Arias en agosto, a la vez que apelaba a las autoridades españolas para que no ejecutasen las penas de muerte recientemente decretadas. La moción también instaba a la Comisión y al Consejo de la CE a congelar las relaciones existentes con España hasta que se estableciese un sistema democrático. Las advertencias del Parlamento no surtieron el efecto deseado, en vista de lo cual el 6 de octubre un comunicado del consejo de ministros de Asuntos Exteriores de la CE anunciaba la suspensión de negociaciones con España.

En el curso de ambos debates se pusieron de manifiesto serias discrepancias sobre el derecho del Parlamento a intervenir en los asuntos internos de España, así como la utilidad de una iniciativa de este tipo. La izquierda sostuvo que los asuntos internos españoles eran de su incumbencia porque España pertenecía a Europa, había firmado un acuerdo con la CE y aspiraba a la plena adhesión. En su opinión, la CE había reforzado la posición de los enemigos de la dictadura al romper relaciones con la junta militar griega, y lo mismo cabía esperar en el caso español. En cambio, para los eurodiputados centristas y conservadores, la presión exterior suponía provocar innecesariamente a un gobierno acorralado, lo cual podía resultar no ya inútil sino incluso contraproducente.

Resulta llamativo el nivel de compenetración existente entre los eurodiputados más activos y sus correligionarios en España. Fellermaier, presidente del grupo socialista, el más numeroso de la cámara, había visitado la península en septiembre de 1975 para conocer de primera mano la situación antes de presentar su moción al Parlamento. En el curso del debate, llegaría a afirmar que hacía escasas horas que había hablado con representantes de la Junta y de la Plataforma, los cuales apoyaban decididamente su moción. El belga Bertrand, presidente del grupo democristiano, viajaría a España con motivo de las Terceras Jornadas celebradas por los democristianos españoles en

enero de 1976, mientras que el francés Durieux, del grupo liberal, acudiría a Madrid para entrevistarse con sus homólogos españoles. Por su parte, el portavoz de los conservadores británicos, Lord St. Oswald, se mantuvo en estrecho contacto con elementos reformistas - especialmente Fraga- a lo largo de 1974- 76.

A mediados de diciembre de 1975, el grupo comunista intentó forzar un debate sobre la situación española en el Parlamento, pero tanto socialistas como democristianos prefirieron posponerlo hasta que el nuevo gobierno hubiese presentado su programa. El 20 de enero de 1976, antes de que el Parlamento hubiese tenido oportunidad de debatir nuevamente la situación española, el consejo de ministros de la CE acordó unilateralmente que los cambios acaecidos desde la muerte de Franco justificaban la reanudación de conversaciones con España, lo cual irritó profundamente a los eurodiputados de izquierda. En opinión de éstos, dado que había sido el Parlamento quien había recomendado la congelación de relaciones, era de esperar que se le consultase antes de reanudarlas.

El Parlamento Europeo volvería a centrar su atención en España a mediados de febrero, en un acalorado debate en el que se discutieron largamente los proyectos del gobierno Arias y las exigencias de la oposición. A lo largo del mismo, socialistas y comunistas estimaron absolutamente insuficientes las iniciativas oficiales, mientras que conservadores y liberales se mostraron relativamente esperanzados. Al igual que en anteriores ocasiones, Lord St. Oswald defendió enérgicamente la actuación de los reformistas, y sobre todo la de Fraga, a quien calificó de "autócrata liberal". Los democristianos, algo menos entusiastas, reconocían la existencia de una mayor tolerancia hacia la oposición moderada. El propio vicepresidente de la Comisión, Soames, informaría a la asamblea que González, a quien acaba de conocer, viajaba libremente por el mundo y participaba en mítines en España, algo impensable pocos meses antes. En vista de la división de opiniones, el Parlamento optó por esperar a conocer las propuestas de Areilza.

Entre enero y marzo de 1976, Areilza visitó las nueve capitales comunitarias con el propósito de convencer a sus interlocutores que las reformas políticas en curso pronto permitirían a España solicitar la adhesión. La visita oficial del ministro a la sede de la CE el 17 de febrero de 1976 no transcurrió como éste hubiese deseado. De entrada, Soames, quiso saber porqué estaba visitando las capitales de los nueve países miembros anunciando las reformas que habrían de venir, en vez de esperar a que los cambios se produjesen, lo cual podía inducir a la confusión. Areilza contestó airado que España era un país soberano y su ministro de Asuntos Exteriores no necesitaba el beneplácito de la CE para visitar los países y gobiernos que quisieran recibirle. Pocos días después, a un pregunta sobre su capacidad para convencer a los gobiernos de la CE de la sinceridad democrática de su gobierno, Areilza afirmaría con irritación que "mi misión es solamente informar sobre lo que pensamos hacer. Vamos a seguir adelante con las reformas porque nosotros mismos queremos y no porque nos sintamos obligados. No tenemos por qué dar explicaciones a nadie. España es un país libre. Si el pueblo español aprueba las reformas no hace falta que éstas sean aprobadas por un 'tribunal de virginidad democrática' que nos entregue un bonito diploma". Sin embargo, la única justificación posible de su periplo europeo era precisamente la de querer dar explicaciones sobre la voluntad democratizadora del gobierno con el fin de obtener a cambio el visto bueno de la CE. El propio vicepresidente de la Comisión afirmaría en el Parlamento Europeo que lo que más le había impresionado de Areilza era su pleno reconocimiento de que serían los países miembros quienes juzgarían a partir de qué momento España había evolucionado lo suficiente hacia la democracia como para ser aceptada por la Comunidad.<sup>24</sup>

Los esfuerzos de Areilza ante los gobiernos de los Nueve tampoco sirvieron de mucho a la hora de neutralizar la mala impresión causada por algunas medidas gubernamentales. A finales de marzo, tras la

---

<sup>24</sup> Entrevista en el NCR/Handelsbad de Rotterdam, 19 de febrero, 1976, citada por Emilio Menéndez del Valle, (1989) "Política exterior y transición democrática", en La Transición Democrática Española (Madrid), pp. 725-26.



creación de la Platajunta, el ministro de la Gobernación ordenó la detención de algunos de sus promotores, principalmente los vinculados al PCE y la extrema izquierda. A raíz de las detenciones, el presidente del Parlamento Europeo envió a Arias un telegrama de protesta, a la vez que tres europarlamentarios liberales que se encontraban en Madrid aprovecharon para expresar su consternación ante D. Juan Carlos y Areilza. Por su parte, los jefes de gobierno de la CE, reunidos en Luxemburgo, dejaron constancia de su desagrado, lo cual fue transmitido al Rey por Motrico en el consejo de ministros celebrado en Sevilla el 2 de abril. Al día siguiente, el ministro de Asuntos Exteriores procuró alertar a Fraga del coste exterior de las detenciones, a lo que éste contestó:

*"No importa. Son reacciones pasajeras a las que estamos acostumbrados. Desengáñate! Ni Europa ni la Comunidad te van a dar nunca nada porque soltemos a Camacho..."*

A pesar de la presión comunitaria, Fraga se mantendría firme en su propósito de no poner en libertad a los detenidos hasta pasado el uno de mayo.<sup>25</sup>

El 12 de mayo de 1976, Maurice Faure, el eurodiputado democristiano encargado de informar al Parlamento sobre la situación española, presentaría un documento en el que se que vinculaban explícitamente el desarrollo del proceso democratizador y el ingreso de España en la CE. El informe de Faure dejaba constancia de la decepción causada por el discurso de Arias de finales de abril, y expresaba preocupación ante la propuesta de crear unas Cortes bicamerales en las que una cámara baja elegida por sufragio universal estaría subordinada a una cámara alta de representación orgánica. En su opinión, "un Parlamento de éste tipo no cumpliría los requisitos democráticos que las democracias de la Europa occidental se imponen a si mismas". Faure reconocía que el gobierno mostraba cierta tolerancia hacia la oposición moderada, pero estimaba errados sus esfuerzos por excluir a los comunistas del proceso, y no dudaba en afirmar que "la

---

<sup>25</sup> Areilza, Diario, p. 123, 126

existencia legal de partidos comunistas es una característica común a las democracias de la Europa occidental", y por lo tanto una condición *sine quae non* para un gobierno que deseara solicitar el ingreso en la CE, postura que contrasta notablemente con la de las autoridades norteamericanas.

Tras la presentación del informe Faure, el Parlamento Europeo adoptó finalmente una resolución que reconocía los esfuerzos realizados hasta la fecha por el gobierno Arias en un contexto político y económico difícil, a la vez que exigía el restablecimiento de los derechos individuales, políticos y sindicales, la pronta legalización de todos los partidos políticos sin excepción, y una amnistía general que permitiese el retorno de todos los exiliados. El cumplimiento de dichos requisitos determinaría la credibilidad democrática de las elecciones generales anunciadas para la primavera de 1977.

La postura comunitaria ante al proceso español mejoró notablemente tras el nombramiento de Suárez. Tras entrevistarse con miembros del gobierno y dirigentes de la oposición a finales de julio de 1976, Faure llegaría a la conclusión de que era aconsejable otorgar a Suárez cierto margen de confianza. A principios de diciembre, la Comisión Política del Parlamento Europeo tuvo que considerar una moción, presentada a instancias del PSOE, que habría supuesto el reconocimiento de los esfuerzos de la oposición por desautorizar el proceso reformista impulsado por el gobierno. El rechazo de la iniciativa socialista por parte de la Comisión permitiría a Osorio afirmar que "el gobierno tenía ya ganada la batalla política en Europa". Tras la celebración del referendun sobre la Ley para la Reforma, Faure aprovechó una nueva visita a Madrid para recomendar al gobierno que permitiese al PSOE entrar en el proceso político cuanto antes, con el fin de evitar posibles tentaciones frentepopulistas.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Faure se entrevistó con Suárez, Oreja, Martín Villa, Álvarez de Miranda, Fontán, Carvajal, Pastor Ridruejo, Ruíz Giménez, Gil Robles, Morodo, Yáñez, Álvarez, Cantarero del Castillo, Silva Muñoz y Barros de Lis. El eurodiputado recomendó al gobierno que adoptase un sistema de representación proporcional, ya que el mayoritario era más propio de democracias consolidadas. En aquellos momentos, Suárez se inclinaba por un sistema de escrutinio uninominal a dos vueltas, similar al fran-

Tras la legalización del PCE y la convocatoria de elecciones generales, el 22 de abril de 1977 el Parlamento Europeo aprobó por unanimidad una resolución en la que se reconocía el cumplimiento de las promesas democratizadoras realizadas en julio de 1976 por el gobierno Suárez. En cierto sentido, ello suponía una desautorización para los sectores de la oposición que todavía cuestionaban la limpieza de la convocatoria y exigían mayores garantías a cambio de su participación. Sea como fuere, el 6 de julio el Parlamento aprobaría una resolución en la que se congratulaba por el desarrollo de las primeras elecciones democráticas, a la vez que reafirmaba "su voluntad política de ver a España ocupar su sitio en la Comunidad Europea cuanto antes". Con este acto, el Parlamento Europeo, máxima expresión democrática de la CE, legitimaba públicamente el proceso español. El 27 de julio de 1977, Marcelino Oreja, primer ministro de Asuntos Exteriores de un gobierno democráticamente elegido en España desde 1936, viajaría a Bruselas para depositar la solicitud de adhesión española. Suárez, por su parte, efectuó una gira por las capitales de los Nueve entre agosto y diciembre de 1977, en la que finalmente obtuvo el reconocimiento público de las democracias europeas. Sin embargo, ya entonces pudo constatar que el veto político no era lo único que se interponía entre España y su ingreso en la CE.

### **Las organizaciones transnacionales no gubernamentales**

También jugaron un papel importante en el proceso español las organizaciones transnacionales no gubernamentales, las cuales procuraron contribuir a la instauración de un sistema democrático de corte occidental, a la vez que promocionaban y fortalecían las organizaciones políticas afines ya en existencia. Dichas organizaciones intervinieron a petición de las diversas fuerzas políticas en liza, ansiosas por obtener la legitimidad y credibilidad que podía suponer su reconocimiento por la Internacional, cuya ideología aspiraban a encarnar en un futuro democrático. Una de las características del proceso es-

---

cés. Osorio, A. (1980) Trayectoria política de un Ministro de la Corona (Barcelona), pp. 157-58.

pañol sería precisamente la preocupación por la 'homologación', vocablo de presencia obsesiva en los textos de la época.

En el caso español, fue sin duda la Internacional Socialista (IS) la que jugó el papel más destacado. Ello se debió en parte al lugar que siempre había ocupado España en la conciencia colectiva de la izquierda europea desde la Guerra Civil, contienda en la que habían participado dirigentes socialistas del prestigio de Willy Brandt y Pietro Nenni. Ya en su manifiesto fundacional de 1951, la IS había afirmado que "toda dictadura, donde quiera que esté, representa un peligro para la libertad de las naciones", y a partir de entonces la hostilidad al régimen de Franco sería una de las constantes de su actuación. Fiel a esta tradición, en el Congreso de Suresnes (1974), un orador francés afirmarí­a que "es a nosotros, socialistas europeos, a quienes cabe el honor de lavar la cobarde complacencia de los vencedores de 1945 con el régimen de Franco".

A lo largo de la dictadura franquista, la IS hizo lo posible por aislar y socavar al régimen. Fue un socialista alemán, Birkelbach, quien presentó el informe que obstaculizarí­a los esfuerzos del gobierno de Franco por aproximarse a la Comunidad. Debido a la situación interna de la IS y las dificultades atravesadas por el PSOE en el exilio, la relación entre ambos no cobró auténtico vigor hasta el principio de la década de los setenta. A partir de 1974 sería el propio PSOE renovado el que pedirí­a a la IS una presencia cada vez mayor en los asuntos españoles. En Suresnes, "conscientes de la importancia que la coyuntura internacional puede tener en la caída del régimen franquista y en la conquista de las libertades", los socialistas exigieron a los partidos de la IS y a los gobiernos que sustentaban la radicalización de sus planteamientos, así como "una mayor acción solidaria con el pueblo español contra el régimen de Franco".

Si bien no tenemos constancia de una reacción colectiva de la IS ante la crisis de septiembre de 1975, es de destacar que el primer ministro sueco, Olof Palme, consultase su decisión de llamar a consultas a su embajador en Madrid con Yáñez, responsable de las relaciones internacionales del PSOE, que se encontraba en Estocolmo con motivo

del congreso del Partido Socialdemócrata Sueco. El 16 de noviembre de 1975, el recién creado Comité para España de la IS se reuniría en Amsterdam para estudiar la situación española y las modalidades de cooperación y solidaridad a desarrollar con el PSOE. A finales de mes, el Buró de la IS, tras deplorar el hecho de que países con gobiernos de participación socialista hubiesen tenido representación en el funeral de Franco y la proclamación del Rey, declararía que "hasta que se restablezca en España un gobierno democrático debe mantenerse el aislamiento político del régimen español".

A partir de 1951, los partidos de la IS contribuyeron a la supervivencia económica y organizativa del PSOE, uno de los partidos fundadores de la misma, así como a la de grupos que no reconocían el liderazgo de los dirigentes exiliados en Toulouse, entre ellos el de Tierno Galván. A raíz del Congreso del PSOE celebrado en agosto de 1972 en contra de la voluntad de Llopi, la IS suspendería el reconocimiento del partido con el fin de determinar cuál de los grupos en liza representaba realmente la causa del socialismo democrático en España. (Para entonces, ya se habían institucionalizado el PSP de Tierno Galván y la Federación de Partidos Socialistas). La IS optaría en enero de 1974 por el PSOE renovado, decisión que sería ratificada por la presencia de su secretario general, Carlson, en el Congreso de Suresnes. En enero de 1976, una delegación de la IS en visita oficial a España iría aún más lejos, al afirmar que el PSOE constituía "el eje de cristalización de la unidad de los socialistas españoles", lo cual provocaría acusaciones de injerencia indebida por parte de grupos rivales.

La estrategia de la IS hacia España estuvo condicionada en cierta medida por las diferencias de opinión entre los partidos socialistas del sur de Europa y los de Alemania, Suecia y Austria. Por motivos de estrategia electoral, los socialistas franceses eran partidarios de una mayor colaboración con los comunistas, y el propio Mitterrand mostraría inicialmente mayor interés por el PCE que por el PSOE, a pesar de su aparición estelar en Suresnes. Debido fundamentalmente a su rivalidad con los comunistas portugueses, Soares también culti-

vó a Carrillo, hasta el punto de convertirle en la estrella del congreso de su partido celebrado en noviembre de 1974, lo cual provocó la retirada de los representantes del PSOE. En cambio, los partidos del norte, y sobre todo el SPD, sin duda el partido de más peso en la IS, no veían con buenos ojos la aproximación a los comunistas y se mostraron partidarios de concentrar los esfuerzos de la IS exclusivamente en el PSOE. Por su parte, el PSOE se opuso al proyecto de Mitterrand de crear una agrupación informal de partidos socialistas del sur de Europa, cuya creación sin duda habría repercutido en la IS. Todo ello contribuiría a un mejor entendimiento entre el PSOE y el SPD, del cual se beneficiarían, en distinta medida, ambos partidos.

Tras la muerte de Franco, la IS contribuyó de forma destacada a la salida a la superficie del PSOE y a la consagración de su máximo dirigente. En abril de 1976, tras superar ciertas resistencias, la IS apoyó la celebración del Congreso de la UGT en Madrid. Ocho meses después, el PSOE pudo celebrar finalmente en la capital de España su XXVII Congreso, que contaría con la asistencia de destacadas figuras de la IS, entre ellas Brandt y Palme (que leyeron sus discursos en castellano), Mitterrand, Nenni, y Foot. El Congreso, que de hecho supuso la presentación pública del PSOE tras décadas de clandestinidad, tuvo un gran impacto en la opinión pública española y europea. Los dirigentes socialistas europeos también participarían en la campaña electoral del PSOE de 1977, destacando su presencia en el multitudinario mitin celebrado en el campo de fútbol de San Blas, en Madrid.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Según Yáñez, responsable de las relaciones internacionales del PSOE, "gracias a nuestros esfuerzos para eludir las presiones de Tierno Galvan y de la Federación de Partidos Socialistas -que lógicamente trabajaron por impedir nuestro éxito internacional- la asistencia de personalidades extranjeras [al Congreso] fue masiva... Aquello supuso el gran espaldarazo internacional del PSOE, que dejaba muy en precario a los demás partidos socialistas que competían con nosotros". Posteriormente, "vinieron a la campaña muchos dirigentes europeos que le dieron credibilidad. Alcaldes, diputados, ministros que asisiteron a los mítines, dieron ruedas de Prensa junto a nuestros candidatos...". A. Papell, A. (1992) Conversaciones con Luis Yáñez (Madrid), p. 108-9.

Durante esta fase decisiva del proceso democratizador, el PSOE se benefició de la solidaridad económica de los principales partidos integrantes de la IS, y no sólo de los europeos. Si bien el número de afiliados al PSOE pasó de 4.000 en 1974 a 50.000 en 1977, el partido no obtuvo financiación estatal hasta después de las primeras elecciones democráticas, por lo cual parece razonable suponer que las ayudas aportadas por partidos y sindicatos hermanos constituyeron una parte importante de sus ingresos durante esta época.<sup>28</sup>

El reconocimiento y el apoyo de la IS al PSOE renovado tuvo importantes consecuencias políticas para el proceso democratizador español. En un contexto tan fluido y confuso como el de 1974- 77, en el que numerosos grupos y partidos, a nivel regional y nacional, competían por ocupar el espacio político socialista, el hecho de que el partido de González recibiese la legitimidad política que solamente la IS podía otorgar facilitó enormemente el proceso de unificación bajo las siglas del PSOE. Al mismo tiempo, el apoyo de la IS permitió al PSOE adoptar una postura independiente frente a su principal rival, el PCE, que en aquellos momentos era todavía el primer partido de la oposición antifranquista. El hecho de que el PSOE se negase a integrarse en la Junta Democrática, prefiriendo promocionar su propia Plataforma, no puede explicarse sin tener en cuenta el impacto del reconocimiento de la IS. De forma parecida, puede afirmarse que el apoyo de las centrales sindicales no comunistas, tanto europeas como americanas, fue uno de los factores que permitió a la UGT resistir las aspiraciones hegemónicas de CCOO.

La familia internacional socialista participó en el proceso español de formas muy variadas. En ocasiones, la IS actuaba como una red transnacional cuya influencia se proyectaba más allá de los países donde operaban sus miembros. En 1975, por ejemplo, el excanciller

---

<sup>28</sup> En el período 1974-77 el PSOE recibió ayuda económica de los partidos socialistas de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Suecia, Italia, y Holanda. El Partido Socialdemócrata Sueco, por ejemplo, contribuyó con 22 millones de pesetas entre diciembre de 1975 y marzo de 1976. ABC, 4 de abril de 1976. Es probable que González aprovechara su relación personal con los presidentes Echeverría de México y Pérez de Venezuela para obtener ayudas para su partido.

Brandt, alarmado por la situación portuguesa y sus posibles repercusiones en España, haría llegar a Brezhnev una carta de Soares advirtiéndole de las consecuencias que podría tener para las relaciones Este- Oeste una toma de poder por parte de los comunistas. Brandt también acudiría a los presidentes de Venezuela y de México, que compartían su preocupación por España, para que hiciesen entrar en razón a los soviéticos.<sup>29</sup>

Por lo general, los partidos de la IS procuraron influir en el proceso mediante la presión, tanto directa como indirecta, sobre los gobiernos de sus países. En 1975, los partidos afiliados a la IS gobernaban, solos o en coalición, en seis de los nueve países miembros de la CE. No debe sorprendernos por tanto que uno de los asuntos más frecuentemente suscitados por los interlocutores de Areilza en su periplo europeo fuese precisamente el futuro del socialismo español. Durante su visita a Alemania, el ministro de Exteriores incluso visitó la sede del SPD, a cuyos representantes procuró convencer de la actitud favorable de su gobierno hacia el PSOE. En Luxemburgo, Areilza fue alertado sobre la conveniencia de mejorar las relaciones de España con Israel, en vista de la presión que podían ejercer los socialistas israelíes sobre sus correligionarios de la IS - y muy especialmente sobre holandeses y daneses- con el fin de obstaculizar el ingreso español en la CE. Como afirmaría atinadamente un comentarista, "la IS reconoce en Felipe González el aduanero que debe comprobar nuestro pasaporte democrático para ser admitidos en la CE".<sup>30</sup>

El PSOE no fue el único beneficiario de la legitimidad democrática que podía dispensar la IS. A cambio de permitir la celebración del XXVII Congreso, Suárez, un tanto acomplejado por su escasa credibilidad exterior, exigió y obtuvo una entrevista personal con Brandt,

---

<sup>29</sup> Brandt, W. (1992) *My Life in Politics* (London), p. 316.

<sup>30</sup> Los socialistas europeos eran muy conscientes de las divisiones existentes en el seno del socialismo español. Tanto el ministro de Asuntos Exteriores danés, Andersen, como el primer ministro británico, Wilson, interrogarían a Areilza sobre las posibilidades electorales de los grupos encabezados por Llópis, Tierno Galván y González, respectivamente. Areilza, *Diario*, p. 101, 47. "El Congreso del PSOE", *Informaciones*, 22 de octubre, 1976.



que había sido nombrado presidente de la IS hacía pocas semanas. Desde el punto de vista de la IS, la presencia de Brandt en Madrid sirvió no sólo para apoyar a sus correligionarios sino también para presionar al gobierno Suárez para que legalizase cuanto antes al PSOE. En cambio, y siempre según el testimonio de Suárez, Brandt no mostró excesivo empeño en que se legalizase el PCE, pronunciándose a favor de la participación de los socialistas en las elecciones con o sin la presencia de los comunistas.<sup>31</sup>

Las organizaciones transnacionales democristianas también estuvieron presentes en el proceso español. La creación del Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español (EDCEE) en 1972 había obedecido precisamente al deseo de facilitar la relación de los partidos democristianos españoles con la Unión Europea Demócrata Cristiana (UEDC), de la cual era miembro fundador el PNV.<sup>32</sup> [A partir de ese momento, las relaciones ente ambas partes aumentarían considerablemente, si bien la UEDC nunca se mostró tan activa como su homóloga socialista. A pesar de ello, la UEDC estuvo presente en las II y III Jornadas del EDCEE celebradas en mayo de 1975 y enero de 1976 respectivamente. Por otro lado, y al igual que en el caso de los socialistas, tras la muerte de Carrero Blanco el grupo democristiano del Parlamento Europeo se mostraría cada vez más activo en defensa de sus correligionarios españoles y de la causa democrática en su conjunto.

En enero de 1977, el EDCEE organizó un Encuentro con Europa bajo el lema "Con nosotros, a Europa", de marcado sabor pre-elector, que contó con la presencia de destacados dirigentes democristianos europeos, entre ellos Moro, Rumor, Tindemans, Bertrand, y el presidente de la UEDC, Von Hassel. No asistieron, en cambio, los representantes de la democracia cristiana alemana, que tenían mejor relación con los dirigentes democristianos españoles que se

---

<sup>31</sup> Testimonio de Suárez ante el Seminario sobre la Transición Española organizado por la Fundación José Ortega y Gasset (Toledo, 1984).

<sup>32</sup> El Equipo fue fundado por Izquierda Demócrata Cristiana (luego Izquierda Democrática), la Democracia Social Cristiana (luego Federación Popular Democrática), la Unión Democrática de Cataluña y el Partido Nacionalista Vasco.

habían distanciado de Ruíz Giménez y de Gil Robles, liderados por Álvarez de Miranda, Cavero y Ortega y Díaz Ambrona, y que se mostraban partidarios de un entendimiento con el gobierno Suárez. El hecho de que el primer ministro belga Tindemans aprovecharse su visita a Madrid para ver a Suárez y elogiar vivamente su actuación como gobernante no podía sino inducir a la confusión. A pesar de sus escasas posibilidades, muchos de los dirigentes de la UEDC apoyarían públicamente a la Federación Demócrata Cristiana de Gil Robles y Ruíz Giménez en la campaña electoral de 1977, sin que ello fuese suficiente para salvarles del descalabro. Por su parte, los democristianos que finalmente optaron por presentarse en las listas de UCD obtuvieron alguna ayuda económica de la CDU alemana y el COPEI venezolano, insuficiente para afectar la relación de fuerzas en el seno de la coalición.

El gobierno también fue consciente de la utilidad de asociarse públicamente a la familia democristiana. El propio Suárez reconoce haber incluido en su primer gobierno a un importante contingente de políticos pertenecientes a dicha familia ideológica con el fin de facilitar su reconocimiento internacional. Al igual que en el caso del Congreso del PSOE, el presidente aprovechó el Encuentro con Europa del EDCEE para dar publicidad a sus entrevistas con destacados dirigentes europeos. Por su parte, el vicepresidente Osorio aprovecharía la presencia de la delegación de la UEDC para procurar que ésta apoyase a un futuro partido de centro identificado con la democracia cristiana y promocionado desde el gobierno. Sin embargo, sus esfuerzos no conseguirían debilitar la lealtad de la UEDC para con sus aliados del EDCEE.

Evidentemente, la efectividad de las Internacionales dependía principalmente de la importancia cuantitativa y cualitativa de sus interlocutores en España. Así, la Internacional Liberal, de por sí poco activa en los años setenta, vió dificultada su labor por las divisiones existentes entre sus escasos correligionarios españoles, la mayoría de los cuales optarían por integrarse en UCD.

En el caso de los comunistas, los referentes exteriores también jugaron un papel destacado, a pesar de la inexistencia de una organización no gubernamental transnacional afín y comparable a las anteriores. Carrillo, ansioso por desvincular al PCE del liderazgo de Moscú y de su pasado estalinista, hizo todo lo posible por distanciarse de los partidos comunistas europeos más ortodoxos, como el portugués, y por asociarse con los que hacían ostentación de su independencia, como el italiano. El PCI no sólo había elaborado una visión renovadora y sugestiva de lo que podía ser el papel de un partido comunista en una sociedad capitalista avanzada, sino que además era el partido comunista electoralmente más exitoso de Europa. Por ende, al igual que el PCE, operaba en un país católico, con una presencia militar norteamericana importante. No debe sorprendernos, por tanto, que los comunistas italianos fuesen especialmente activos en el Parlamento Europeo a la hora de defender la participación del PCE en el proceso español, ni que el PCE decidiese realizar la presentación pública de su Comité Central en julio de 1976 precisamente en Roma.

Dado que el apoyo de la familia comunista de obediencia soviética era incompatible con sus objetivos, Carrillo quiso crear su propia pseudo- internacional eurocomunista, formada no sólo por italianos y franceses, sino también por partidos no europeos como el japonés y el australiano. Sin embargo, sólo los primeros tenían el peso histórico y electoral como para ser realmente útiles al PCE, lo cual se pondría de manifiesto en marzo de 1977 con la asistencia de Berlinguer y Marchais a la llamada `cumbre eurocomunista' de Madrid. Con ésta reunión, la dirección del PCE pretendió ante todo presionar al gobierno Suárez, que tuvo que elegir entre prohibirla, lo cual hubiese provocado un escándalo internacional, o normalizar definitivamente la situación del PCE, opción que tomaría poco después.

Las internacionales podían ejercer presión política y diplomática en defensa de sus organizaciones hermanas pero carecían de los medios con los que actuar sobre el terreno. Ese sería precisamente el papel

de las fundaciones políticas alemanas, que examinamos a continuación.<sup>33</sup>

Como es sabido, las fundaciones políticas alemanas, vinculadas a los principales partidos políticos del país, son instituciones no gubernamentales financiadas por el ministerio de Desarrollo Exterior y, en muy menor medida, por el ministerio de Asuntos Exteriores y por contribuciones privadas. En teoría al menos, las fundaciones se limitan a tareas de "educación sociopolítica", así como al apoyo de las "estructuras sociales" en los países donde actúan, y su objetivo declarado es el establecimiento -o el fortalecimiento- de la democracia política de corte occidental, así como el apoyo a las fuerzas políticas (y sindicales) afines.

La fundación alemana de mayor impacto en el proceso español fue sin duda la Friedrich Ebert, vinculada al SPD, que había comenzado a trabajar en el exterior en 1957, en América Latina. Además de contribuir al establecimiento de una democracia de corte occidental en España, la Ebert se proponía fomentar la creación de un partido político que encarnase la causa del socialismo democrático, y que llegase a constituir una auténtica alternativa de poder. La relación entre la Ebert y el PSOE renovado data de 1970, fecha en la que Múgica entró en contacto con sus representantes en un congreso del SPD, donde comprobó la práctica inexistencia de relaciones entre la Fundación y el grupo de Llopi. Tras contribuir a la renovación del partido, la Ebert abrió una oficina en Madrid en 1976, cuando el PSOE todavía no era un partido legal, y colaboró activamente en la organización del XXVII congreso. A partir de entonces, las visitas de dirigentes y militantes españoles a los centros de la Ebert en Alemania, donde participaban en seminarios y cursillos de toda índole, se harían cada vez más frecuentes. Existe cierta discrepancia sobre la cantidad invertida en España por la Fundación durante los años de la transición, pero no cabe duda que fue relativamente elevada. Según los cálculos

---

<sup>33</sup> Sobre las fundaciones alemanas, ver Pinto-Duschinsky, M. (1991) Foreign political aid: German political foundations and their US counterparts en *International Affairs*, 92, .

de Mujal- León, basados en datos proporcionados por el PSOE, durante el periodo 1975- 80 la Ebert gastó en España 20 millones de dólares.<sup>34</sup>

También habría de jugar un papel importante, aunque menor, la Fundación Konrad Adenauer, vinculada al principal partido democristiano alemán, la CDU. La Fundación, creada en 1964, fue mucho menos activa que la Ebert en el exterior hasta bien entrados los años setenta. Las divisiones existentes en el seno de la familia democristiana española, tanto bajo el franquismo como durante la fase decisiva de 1975- 77, limitó seriamente la actuación de la Adenauer, que se centró en los partidos de Gil Robles y Ruíz Giménez principalmente. Según el testimonio de Osorio, que aspiraba a reunir a las distintas facciones democristianas en un sólo partido progubernamental, el representante de la Fundación en Madrid hizo lo posible por entorpecer dicho proceso en vísperas de las primeras elecciones. Sea como fuere, tras las elecciones de 1977 la Adenauer procuraría fomentar el elemento democristiano que se había incorporado a la UCD.

Por su parte, la Fundación Hanns Seidel, próxima al CSU de Strauss, que contó con un programa internacional a partir de 1976, apoyó públicamente a Alianza Popular desde el momento mismo de su creación. Fraga había entrado en contacto con la Fundación en junio de 1976, siendo aún ministro de la Gobernación, y el propio Strauss visitaría Madrid en febrero de 1977 para pactar su apoyo con los dirigentes de la coalición. A partir de entonces, la Fundación apoyaría las distintas opciones políticas capitaneadas por Fraga, en un esfuerzo por crear una derecha democrática española. Por último, la Fun-

---

<sup>34</sup> Mujal-León, E. M. (1989) *European Socialism and the Conflict in Central America* (Washington), p. 22, 107. Según Brandt, "hay quien ha protestado por el escaso apoyo de los partidos e instituciones de la República Federal de Alemania a grupos afines en la Península Ibérica. Esta crítica siempre me ha irritado. Siempre he pensado que el envío de ayuda material también era deseable y digno de encomio. Todavía me enorgullece pensar que bajo mi liderazgo el SPD contribuyó con algo más que buenas palabras al nacimiento de la democracia española". Brandt, op. cit., p. 315.

dación Friedrich Naumann también aportaría alguna ayuda a los distintos partidos liberales españoles.

Qué conclusiones cabe extraer de la presencia de fundaciones, partidos e internacionales en el proceso español? Parece indudable que dichas instituciones contribuyeron a proteger y a fortalecer a la oposición democrática durante los últimos años del franquismo y la fase decisiva de la transición. En algunos casos, dicho apoyo también jugó un papel importante, aunque nunca determinante, en el surgimiento de los nuevos partidos democráticos de cara a las primeras elecciones. Como sugiere el fracaso de la Democracia Cristiana, el apoyo exterior no podía suplir las carencias propias de los partidos en cuestión, y en éste caso concreto puede que resultase contraproducente para los propios interesados, ya que contribuyó a fomentar un espejismo que sólo se desvanecería en las urnas.

Quizá tenga más sentido explorar el posible impacto de las influencias exteriores sobre las estrategias y las ideologías de los principales actores nacionales. Algunos autores han relacionado aspectos concretos del comportamiento de los partidos españoles con la influencia exterior. Buen ejemplo de ello es la desconfianza del PSOE hacia los comunistas, que si bien caracterizaba a los dirigentes de partidos como el SPD, también contaba con una larga tradición en las filas del partido español. Como es sabido, a menudo se atribuye la supuesta 'socialdemocratización' del PSOE a la influencia del SPD, a su vez presunto servidor de los designios estadounidenses. Algunos dirigentes del SPD, entre ellos el mítico Matthofer (conocido como el 'diputado por Barcelona' en Alemania debido a su interés por todo lo español), se mostraron impacientes con el radicalismo verbal de algunos dirigentes del PSOE, y cabe suponer que procurasen atemperarlo. Múgica, por su parte, es de la opinión que el contacto cada vez más frecuente con los dirigentes europeos contribuyó a moderar al núcleo de Sevilla, inicialmente uno de los más radicales del partido. No parece muy aventurado afirmar que la evolución ideológica y estratégica del propio González se produjo a ritmo distinto que la de otros dirigentes y militantes socialistas debido a su mayor contacto con el

exterior. Sin embargo, no resulta fácil aislar este elemento del conjunto de factores que contribuyeron a moldear la política del PSOE durante la turbulenta etapa 1974- 79, ni calibrar su importancia relativa.<sup>35</sup>

Whitehead es de la opinión que en una transición pactada las fuerzas democráticas suelen mantener las distancias respecto de posibles apoyos externos, cuya presencia podría socavar la autenticidad de un acuerdo nacional. Sin embargo, en el caso español, ejemplo paradigmático de transición pactada, los partidos involucraron a sus aliados externos de forma harto visible sin que ello mermase su credibilidad, sino todo lo contrario. El PSOE, la formación que más apoyo exterior recibió, no parece haber sufrido electoralmente por ello, en parte porque sus rivales se beneficiaban de ayudas similares.

El caso español parece confirmar la hipótesis de Whitehead en el sentido de que las transiciones con mayores probabilidades de éxito son aquellas que no plantean una amenaza al sistema imperante de alianzas, así como las que tienden a preservar o fortalecer los lazos políticos y económicos con la potencia dominante. En 1975, España pertenecía al sistema económico y defensivo occidental, situación que no se vería seriamente cuestionada por el proceso democratizador, a pesar de la presencia de importantes fuerzas políticas cuyos programas si lo hacían, al menos inicialmente. La ausencia de una amenaza seria al sistema de relaciones existente, junto con la distensión que en aquellos momentos se vivía a nivel mundial, permitieron a los actores nacionales un margen de maniobra muy amplio.

---

<sup>35</sup> El *Exprés Español*, revista editada en Frankfurt por Matthofer con destino a los emigrantes españoles, defendía una línea mucho más moderada que *El Socialista*. Múgica, E. (1986) *Itinerario hacia la libertad* (Barcelona), p.98. A finales de 1977, el socialista Menéndez del Valle reconocería que <<la IS incluye partidos socialistas y socialdemócratas, algunos de los cuales entienden el socialismo de manera distinta a como nuestro XXVII Congreso lo definió>>; <<algunos de los `grandes', y prácticamente puede hablarse del `grande' (esto es, el SPD alemán), condicionan y a veces determinan ciertas posturas políticas de la organización...>> *El Socialista*, 23 de octubre, 1977.

En opinión de algunos autores, el resultado del proceso de transición estaba pre-determinado por la pertenencia de España al bloque occidental. Es innegable que la compleja red de intereses estratégicos, políticos y económicos que actuaban sobre España favorecía algunas salidas más que otras, y cabe preguntarse cómo habrían reaccionado algunos actores externos ante una solución que les hubiese sido abiertamente hostil. Dicho contexto favorecía una salida protagonizada por fuerzas políticas semejantes a las que ostentaban el poder en las democracias occidentales, y no era fácilmente reconciliable con experimentos económicos y sociales de cariz radical. No olvidemos, sin embargo, que la pertenencia de Portugal a ese mismo contexto occidental no había evitado un proceso revolucionario liderado durante año y medio por elementos abiertamente contrarios al *statu quo* previamente imperante. Tanto la intervención de la URSS a favor de esta opción como la actuación de los EEUU y las potencias europeas en sentido contrario tuvieron su importancia, pero en última instancia fue la propia sociedad portuguesa la que impuso un cambio de rumbo. En el caso español, no parece razonable atribuir el relativo fracaso de la estrategia de ruptura democrática principal ni exclusivamente a los factores externos.

Si bien es evidente que dicho contexto no favorecía las opciones excesivamente atrevidas, tampoco premiaba las soluciones insuficientemente democráticas. Ciertamente, las democracias occidentales habían tolerado durante décadas la existencia de un régimen autoritario en España. Sin embargo, una vez muerto Franco e instaurada la democracia en Grecia y Portugal, los gobiernos europeos se mostraron impacientes por superar de una vez los anacronismos restantes. Desde el punto de vista de la Comunidad, la sola presencia de un régimen autoritario en España desafiaba los principios sobre los cuales se deseaba edificar la futura unidad europea. Fue por ello que los europeos se mostraron especialmente partidarios de la instauración de un sistema político homologable con los suyos propios, aspiración que coincidía en lo sustancial con las exigencias de la sociedad española.



En su estudio sobre la dimensión internacional de las transiciones a la democracia, Whitehead concluye que existe un amplio abanico de posibilidades intermedias entre los dos extremos representados por la ocupación extranjera y la transición motivada exclusivamente por factores nacionales. Esperamos haber demostrado que el caso español se encuentra en algún punto intermedio entre dichos extremos, y que la dimensión exterior jugó un papel más importante del que se le suele atribuir.



## SUMARIOS AFERS INTERNACIONALS N.26

---

Biblioteca Virtual  
**OMEGALFA**  
[www.omegalfa.es](http://www.omegalfa.es)